



HAL
open science

Le Nouveau Management Public dans les universités françaises, un puzzle doctrinal encore mal articulé en pratiques ?

Marie Boitier, Stéphanie Chatelain-Ponroy, Anne Riviere, Stéphanie Mignot-Gerard, Christine Musselin, Samuel Sponem

► To cite this version:

Marie Boitier, Stéphanie Chatelain-Ponroy, Anne Riviere, Stéphanie Mignot-Gerard, Christine Musselin, et al.. Le Nouveau Management Public dans les universités françaises, un puzzle doctrinal encore mal articulé en pratiques ?. Comptabilité, Contrôle et Audit des invisibles, de l'informel et de l'imprévisible, May 2015, Toulouse, France. pp.cd-rom. hal-01188862

HAL Id: hal-01188862

<https://hal.science/hal-01188862>

Submitted on 31 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC DANS LES UNIVERSITES FRANÇAISES : UN PUZZLE DOCTRINAL ENCORE MAL ARTICULE EN PRATIQUES ?

Marie Boitier (Toulouse Business School, Université de Toulouse), m.boitier@tbs-education.fr
Toulouse Business School – 20, boulevard Lascrosses – BP7010 – 31068 Toulouse Cedex 7

Stéphanie Chatelain-Ponroy (Cnam-LIRSA), stephanie.chatelain@cnam.fr
Conservatoire national des arts et métiers - 40, rue des jeûneurs 75002 Paris

Anne Rivière (Toulouse Business School, Université de Toulouse), a.riviere@tbs-education.fr
Toulouse Business School – 20, boulevard Lascrosses – BP7010 – 31068 Toulouse Cedex 7

Stéphanie Mignot-Gérard (UPEC-IRG), stephanie.mignot-gerard@u-pec.fr
IAE Gustave Eiffel - Place de la porte des champs Route de Choisy 94010 Créteil

Christine Musselin (SciencesPo-CNRS), christine.musselin@sciencespo.fr
Sciences Po - 27 rue Saint-Guillaume 75337 Paris cedex 07 France

Samuel Sponem (HEC Montréal), samuel.sponem@hec.ca
HEC Montréal - 3000 Chemin de la Côte-Sainte-Catherine Montréal, QC H3S 2G4, Canada

Cette communication constitue une version non définitive d'un travail en cours. Merci de ne pas citer d'éléments issus de celle-ci sans autorisation

Résumé : L'objectif de ce papier est de repérer les dispositifs de pilotage, les structures organisationnelles et instrumentales du nouveau management public mis en œuvre dans les universités. Nous analysons la cohérence et les limites des packages de contrôle à l'œuvre (Malmi & Brown, 2008) et mettons en évidence dans ce cadre les difficultés auxquelles les universités ont à faire face pour assurer un réel contrôle de gestion. Nous cherchons en particulier à répondre à la question de recherche suivante : Dans quelle mesure l'évolution des dispositifs de pilotage de la performance participe-t-elle à un changement organisationnel cohérent des universités ? Nous mobilisons pour ce faire une étude de cas approfondie, menée sur la période 2007-2013, et une enquête par questionnaires adressée en 2011 à l'ensemble des personnes occupant des responsabilités de gouvernance au sein des universités françaises. Nos résultats montrent que les cinq dimensions constitutives des systèmes de contrôle présentent des disparités qui peuvent expliquer les difficultés rencontrées par les universités à structurer leurs dispositifs de pilotage de manière cohérente.

Abstract: The aim of this paper is to identify control devices, organizational and instrumental structures of the new public management implemented in universities. It analyzes consistency and limits of packages of control (Malmi & Brown, 2008) and highlights challenges universities are facing to ensure effective management control. We seek to answer the following research question: To what extent the evolution of management control systems participates in a coherent organizational change of the universities? We are mobilizing a case study, conducted over the period 2007-2013, and a questionnaire survey sent in 2011 to people responsible for management and governance positions belonging to both academic and administrative staff within French universities. Our results show that the five constituent dimensions of management control systems have differences that may explain the difficulties encountered by universities structure their management control systems consistently.

Mots-clés : universités ; systèmes de contrôle de gestion ; pilotage ; nouveau management public ; performance

INTRODUCTION

Depuis une trentaine d'années, des réformes de la gestion publique, rassemblées sous le vocable de « nouveau management public » (NMP) (Hood, 1991), sont mises en œuvre dans de nombreux pays de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sous la pression de la crise économique, du poids de la dette ou de l'évolution des attentes des citoyens et des consommateurs (Biondi *et al.*, 2008). Bien qu'appartenant au groupe des pays convertis tardivement à ce mouvement, sans doute parce qu'elle possède sa propre tradition de réformes de la gestion publique, la France a été touchée par la vague du NMP à partir de la fin des années 1990.

Tous les domaines d'intervention de la gestion publique sont concernés, parmi lesquels l'enseignement supérieur. Ainsi les réformes de l'enseignement supérieur – menées depuis plusieurs décennies dans de nombreux pays de l'OCDE, et en France depuis quelques années – visent-elles à transformer profondément les établissements d'enseignement supérieur (De Boer *et al.* 2007 ; Musselin, 2006 ; Whitley, 2008) en ce qui concerne tant la gouvernance, le pilotage, l'évaluation que le financement.

Pourtant, le NMP ne constitue pas un ensemble stable et homogène de principes et d'outils. Il est même souvent décrit comme un puzzle doctrinal (Bezes & Demazière, 2011 ; Hood, 1991 ; Merrien, 1999) constitué de strates variées d'éléments de la théorie économique, de préceptes issus des sciences de gestion et de prescriptions inspirées des réformes antérieures de l'administration. Observer sa mise en œuvre suppose donc de repérer les manifestations de son déploiement, comme l'importation de savoirs managériaux (Bezes, in Lacasse & Verrier, 2005), de techniques et outils de gestion (Pollit, 2003 ; Demeestere & Orange, 2008 ; Lapsley, 2009) ou encore l'évolution des normes et valeurs. Au travers de son déploiement, le NMP vise à débarrasser les organisations publiques des règles de l'administration bureaucratique (Bezes, 2007). Comment ces organisations changent-elles sous l'influence du NMP ? Quelles transformations peuvent-elles y être observées ?

L'objectif de ce papier est de repérer les dispositifs de pilotage, les structures organisationnelles et instrumentales du nouveau management public mis en œuvre dans les universités, afin d'en analyser la cohérence, d'en souligner les limites et de mettre en évidence les difficultés auxquelles les universités ont à faire face pour assurer un réel contrôle de gestion. Nous chercherons à répondre à la question de recherche suivante : Dans quelle mesure l'évolution des dispositifs de pilotage de la performance participe-t-elle à un changement organisationnel cohérent des universités ?

L'article est construit comme suit. La première section précise nos cadres d'analyse. La deuxième section décrit la méthodologie retenue basée sur la conjonction d'une étude de cas approfondie, menée sur la période 2007-2013, et d'une enquête par questionnaires adressée en 2011 à l'ensemble des personnes occupant des responsabilités de gouvernance au sein des universités françaises. La troisième section présente les résultats empiriques. Une dernière section discute nos résultats et souligne les intérêts, limites et perspectives de cette recherche.

1 CADRES D'ANALYSE

Le triptyque Nouveau Management Public (1.1.) – changement institutionnel (1.2.) – systèmes de contrôle de gestion (1.3.) nous permet d'exposer la grille de lecture que nous retenons pour ce travail.

1.1 LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC : CHANGEMENT DE CADRE INSTITUTIONNEL

Le NMP désigne « l'ensemble des doctrines administratives sensiblement similaires qui a dominé le programme de réforme bureaucratique dans de nombreux pays membres de l'OCDE depuis les années 1970 » (Hood, 1991, 3-4). L'objectif principal consiste à faire évoluer l'administration de routines réglementaires et procédurales vers une approche plus entrepreneuriale focalisée sur les résultats (Osborne & Gaebler, 1993). Le NMP a souvent été décrit comme un puzzle doctrinal (Bezes & Demazière, 2011 ; Hood, 1991 ; Merrien, 1999), développé par strates successives, et dont les différentes mesures – combinées entre elles ou retenues partiellement – servent de base aux réformes mises en œuvre : « la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes (des agences), par décentralisation ou par

empowerment de groupes d'usagers ; le recours systématique aux mécanismes de marché (concurrence entre acteurs publics et avec le secteur privé, individualisation des incitations, externalisation de l'offre) ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ; la mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle dans le cadre de programmes de contractualisation » (Bezes & Demazière, 2011).

Alors que la nature instrumentale du management pourrait faire percevoir le NMP comme neutre par rapport à l'objet sur lequel il s'exerce (Boston *et al.* 1996), il véhicule des changements organisationnels profonds qui touchent tant aux pratiques qu'aux valeurs présentes au sein des organisations. C'est pourquoi, son « succès » dépend de nombreux facteurs organisationnels. Les expériences menées révèlent des comportements d'adaptation qui compromettent les objectifs visés (Merrien, 1999).

1.2 CHANGEMENT INSTITUTIONNEL ET DIFFUSION DE PRATIQUES GESTIONNAIRES DANS LES UNIVERSITÉS

La mise en œuvre du NMP dans les universités s'appuie sur un discours qui prône l'adaptation nécessaire aux enjeux de l'économie de la connaissance. Ainsi, Parker (2011) évoque-t-il une « *corporatisation* » des universités, dans un environnement institutionnel au sein duquel l'enseignement supérieur serait passé du statut de *bien commun* à celui de *service de base commercialisable* sur un marché international.

Le discours seul ne saurait cependant expliquer le processus de changement dans les universités. Dans une perspective néo-institutionnelle (Meyer et Rowan, 1977; DiMaggio et Powell, 1983), le discours contribue à l'évolution des idéaux, des normes et des valeurs au niveau sociétal, mais il interagit aussi avec des techniques de contrôle qui spécifient les relations qu'elles cherchent à réguler au sein des organisations ou entre elles (Dambrin *et al.* 2007). Les systèmes de pilotage de la performance jouent donc un rôle particulier dans le NMP. Ils sont ainsi à la fois reflets des changements institutionnels et vecteurs de changement. En effet, à travers eux, sont définies des normes et des valeurs, des catégories d'acteurs sociaux, des activités appropriées par le biais de codifications formelles et d'indicateurs.

Si de nombreux gouvernements ont réduit leur financement direct aux universités – le cas français étant à cet égard un peu spécifique – et incité au développement de financements externes (création de fondations, partenariats avec les entreprises, développement de la formation continue...), ils ont dans le même temps développé un contrôle à distance à travers des systèmes de pilotage de la performance et de reddition de comptes. Broadbent *et al.* (2011) décrivent ainsi le développement de relations transactionnelles – fondées sur une définition stricte d'*inputs*, d'*outputs* et de moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement pour piloter à distance les universités –, et montrent les résistances rencontrées dans le contexte anglais.

L'activité de recherche est également l'objet d'indicateurs de performance quantifiés (classements, nombre de publications ou indices de citations) dont le rôle va croissant, notamment en raison des financements fondés sur ces indicateurs, mais également comme nouvelle valeur idéologique portée par le NMP et parfois fortement contestée par les enseignants-chercheurs¹.

Au sein des systèmes de contrôle, le budget joue également un rôle-clé (Parker, 2011), car il est à la fois le véhicule des flux financiers et un langage utilisé dans la définition de la stratégie, le pilotage de la performance et les allocations de moyens dans les universités de nombreux pays de l'OCDE. En ce sens, de façon parfois invisible mais influente, les systèmes de contrôle au sens large sont utilisés pour faire converger les universités vers un modèle inspiré des préconisations du NMP reposant sur des indicateurs de performance définis de façon globale. Cependant, Moll et Hoque (2011) soulignent que les acteurs internes de l'université peuvent influencer fortement la légitimité des systèmes de contrôle comme le budget. Par leur pratique régulière de cet outil, ils sont en effet susceptibles de l'utiliser de façon à faire avancer leur propre vision de ce qui est légitime. Les évolutions de systèmes de contrôle formel mis en place par les gouvernements ne se traduisent donc

¹ Voir par exemple le numéro spécial de la revue *Cités* (2009) sur l'idéologie de l'évaluation.

pas par une adoption mimétique et linéaire mais sont le fruit d'interactions complexes et processuelles dans lesquelles les conflits de logiques (Ezzamel et al. 2012) ont une large part.

1.3 LES SYSTEMES DE CONTROLE DE GESTION AU CŒUR DU NMP DANS LES UNIVERSITES

Le NMP se caractérise notamment par la mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la définition d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle *a posteriori* dans le cadre de programmes de contractualisation. S'y ajoute souvent un changement culturel fort : le passage d'un financement établi en fonction des « besoins sociaux » à un financement déterminé par la performance des organismes publics dans leur réponse aux dits besoins sociaux (Eyraud et al. 2011).

Cet ensemble doctrinal a pris des formes variées selon les pays et les contextes. En France, et dans le champ de l'enseignement supérieur, il s'est traduit par des réformes récentes relatives à la gestion de l'État et de ses opérateurs (la LOLF², la RGPP puis la MAP³...), mais aussi par des mesures concernant plus spécifiquement les établissements universitaires (LRU⁴, RCE⁵, création d'agences, Idex...). L'ensemble de ces dispositifs participe au mouvement de contrôle de l'efficacité de la dépense publique et à l'évolution des modes de pilotage des universités (Boitier et Rivière, 2013a).

Pour piloter la « Mission Recherche et Enseignement Supérieur » (MIREs) et définir les objectifs et les moyens affectés aux universités, l'État a progressivement introduit des outils et des systèmes de contrôle de gestion, parmi lesquels :

- Une répartition budgétaire à travers un système d'allocation des moyens basée sur la performance et l'activité (SYMPA), et une contractualisation quinquennale avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche ;
- Des prévisions et des tableaux de bord budgétaires en mode LOLF pour le Ministère des Finances, qui a également développé depuis le décret GBCP⁶ de nouvelles exigences de tableaux de bord prévisionnels.

Des dispositifs internes de contrôle et de pilotage ont été également développés dans les établissements pour leur permettre de « rendre compte à la tutelle de l'exercice de leurs nouvelles compétences » (IGF-IGAENR, 2007) et faire évoluer leurs modes de gestion. C'est par exemple le cas des logiciels comme Sifac pour la gestion financière analytique et comptable ou de Siham pour la gestion des ressources humaines, qui aussi doivent permettre la consolidation de données et le contrôle selon un schéma comparable aux entreprises divisionnalisées (Gillet et Gillet, 2013). Les universités françaises s'inscrivent ainsi dans un mouvement général, qui conduit à gérer ces établissements de manière plus managériale, et à y importer des outils de mesure et de quantification (Ter Bogt et Scapens, 2012), souvent inspirés de ceux des entreprises (Chatelain-Ponroy et al. 2013).

Une partie des systèmes de contrôle de gestion (SCG) des universités est donc désormais orientée vers le besoin de reddition de comptes vis-à-vis des tutelles, dans une vision essentiellement cybernétique du contrôle (atteinte ou non des objectifs, suivi des moyens affectés).

Cependant, les SCG ne se limitent pas à ce fonctionnement cybernétique, et nombre de recherches en ont développé une perspective étendue, parlant de « systèmes de management de la performance » pour accentuer leur rôle managérial (Malmi et Brown, 2008 ; Broadbent et Laughlin, 2009 ; Ferreira et Otley, 2009). Les SCG sont, dans cette acception, des systèmes ouverts et dynamiques en interaction avec l'environnement de l'organisation, sa stratégie, sa structure organisationnelle, sa

² La Loi Organique relative aux Lois de Finances, votée en 2001 et mise en œuvre depuis 2006, réforme le budget de l'Etat confie au Parlement un rôle accru dans le vote et le contrôle du budget de l'Etat.

³ La Révision Générale des Politiques Publiques a commencé en 2007 et a été remplacée par la Modernisation de l'Action Publique en 2012. Dans les 2 cas, les mesures visent des réformes structurelles de l'État, une baisse des dépenses publiques et une amélioration des politiques publiques.

⁴ Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

⁵ Responsabilités et Compétences Élargies : Nouveau cadre de gestion qui modifie les règles et modes de gestion financière et de gestion des ressources humaines des universités françaises ainsi que leurs fonctions de direction et d'aide au pilotage.

⁶ Gestion Budgétaire et Comptable Publique, novembre 2012.

culture, etc. Ainsi, Ferreira et Otley (2009) postulent qu'un système de pilotage de la performance comprend :

- Une formulation des objectifs et des indicateurs permettant leur mesure ;
- Une explicitation des chaînes de causalité qui permettent d'atteindre les objectifs et des critères de mesure du déploiement de la stratégie ;
- Une détermination des niveaux de performance requis dans chaque centre de responsabilité ;
- Un système incitatif d'intéressement des salariés basé sur la déclinaison des objectifs dans l'organisation ;
- Des informations permettant la mise en œuvre de la stratégie et son adaptation aux modifications de l'environnement.

En outre, les SCG ne se résument pas à des dispositifs formels de contrôle, mais comprennent également des modes de contrôle informels (Chenhall, 2003)), qui jouent parfois un rôle notable dans la définition des missions d'une organisation. Ainsi, la notion de *package* de contrôle (Malmi et Brown, 2008) désigne-t-elle la combinaison regroupant différents systèmes qui coexistent de manière non nécessairement unifiée. Ces systèmes peuvent, en effet, avoir été introduits à différents moments par différents groupes d'acteurs, avec des intérêts parfois divergents. De ce fait, le système de contrôle des organisations peut ne pas être systématiquement défini comme un tout cohérent et homogène, mais plutôt comme un assemblage de pratiques et de dispositifs de gestion. Ces systèmes peuvent être regroupés dans ce cadre d'analyse selon cinq dimensions du contrôle (tableau 1) : contrôle par la culture, contrôle administratif, contrôle stratégique (planification), contrôle managérial (avec le système de récompenses et rémunérations) et contrôle cybernétique.

Contrôle par la culture						
Clans		Valeurs			Symboles	
Contrôle stratégique (Planification)		Contrôle cybernétique				Contrôle managérial : récompenses et rémunérations
Planification à long terme	Plans d'action opérationnels	Budgets	Systèmes de mesures financiers	Systèmes de mesures non financiers	Systèmes de mesures hybrides	
Contrôle administratif						
Gouvernance		Structure organisationnelle			Politiques et procédures	

Tableau 1 - Les systèmes de contrôle de gestion comme *packages* (d'après Malmi et Brown, 2008)

Dans cette perspective, les SCG sont donc composés d'un ensemble de processus comptables et non comptables, comprenant des dispositifs gestionnaires mais également des règles et des valeurs. Ils permettent à un acteur (ou à un groupe) d'essayer de contrôler les comportements et les décisions d'autres acteurs de l'organisation, afin de s'assurer qu'ils sont bien en cohérence avec les objectifs et la stratégie de l'organisation. Ce cadre représente ainsi un guide d'analyse systématique qui vise à définir chaque sous-système participant au contrôle, avant d'examiner comment ces sous-systèmes s'articulent en une configuration de contrôle particulière. Cette notion de *package* de contrôle nous paraît particulièrement adaptée à l'analyse des organisations publiques en changement (Bérard, 2013), et en particulier au contexte organisationnel des universités. Elle permet d'aborder à la fois les dimensions gestionnaires, administratives et culturelles des différentes modalités de contrôle présentes au sein de ces organisations.

Les SCG des universités devraient permettre de répondre à la fois aux besoins de pilotage interne (pilotage opérationnel des métiers – enseignement, recherche, insertion professionnelle, gestion du patrimoine, etc.) et aux exigences de l'État. La perspective adoptée dans cet article est donc focalisée sur les évolutions des SCG des universités comme *packages* articulant différents systèmes de contrôle et contribuant avec cohérence, ou non alignement parfois, au changement organisationnel.

2 METHODOLOGIE

Dans cette recherche, les résultats de deux études sont mobilisés et mis en perspective, combinant deux méthodologies de recueil de données : l'une plutôt qualitative et l'autre plutôt quantitative.

L'article s'appuie donc sur une approche de recherche mixte, qui permet d'allier un large spectre de réponses collectées auprès de l'ensemble des universités françaises et une étude de cas longitudinale.

2.1 ETUDE DE CAS : RECUEIL DES DONNEES

Une première enquête a pris la forme d'une étude de cas approfondie, menée sur la période 2007-2013. L'université étudiée est une université française pluridisciplinaire de taille assez importante (28 000 étudiants, 1 500 enseignants chercheurs et 1 800 personnels administratifs). Elle possède un site principal et des « sites annexes » dans la région. En matière de gouvernance, il existe une tradition assez forte de décentralisation des décisions dans les différentes composantes (santé, sciences, Institut Universitaire de Technologie, laboratoires...). L'étude de cas s'est déroulée sur une période marquée par des changements majeurs, aussi bien au niveau du champ institutionnel de l'enseignement supérieur et de la recherche en France - évoqués dans la première partie de l'article - qu'au niveau de la présidence de l'université considérée. En effet, une équipe présidentielle élue en 2008 a mis en œuvre au cours de son mandat le passage aux RCE (responsabilités et compétences élargies) intervenu en 2010. Cette équipe s'est également fortement impliquée dans la constitution du PRES et l'appel à projet Idex, qui ont eu lieu pendant la période de l'étude de cas, et qui ont contribué à des changements organisationnels et culturels majeurs. Le rejet de certaines logiques sous-tendant ces projets, notamment la logique « *d'excellence* » critiquée pour son caractère excluant, et la perception d'un défaut de collégialité dans les décisions, ont conduit à l'élection d'une nouvelle équipe présidentielle au printemps 2012.

Les données collectées pour cette étude de cas sont constituées aussi bien de documents émanant de l'université (documents administratifs, compte rendus de réunion...) que d'entretiens. Ces derniers ont été menés avec différents acteurs en prise avec le pilotage de l'université, académiques élus, non élus comme administratifs, en utilisant un guide d'entretien assez large. Notre volonté était de diversifier les points de vue en interrogeant les acteurs sur leur perception des changements en cours. Au total, une trentaine d'entretiens ont été réalisés, enregistrés et retranscrits, soit près de 40 heures d'entretien. Nous avons rencontré à plusieurs reprises certains acteurs plus impliqués dans les changements des systèmes de contrôle de gestion de façon à suivre l'évolution des dispositifs de contrôle. De plus, nous avons assisté à certaines réunions visant à expliquer les changements organisationnels en cours, et eu également l'occasion d'échanger de manière informelle avec de nombreux acteurs sur ces changements, dans une approche quasi-ethnographique.

2.2 ENQUETE PAR QUESTIONNAIRE : COLLECTE DES DONNEES

Une deuxième enquête a été mobilisée pour ce travail. Celle-ci a été menée en 2011 et consistait en l'administration d'un questionnaire en ligne auprès de toutes les universités françaises (Chatelain-Ponroy *et al.* 2012a). Le questionnaire a été envoyé à l'ensemble des personnes occupant des responsabilités au sein de leur établissement : présidents, vice-présidents, chargés de mission ou assimilés, directeurs des services généraux ou secrétaires généraux et leurs adjoints, directeurs de services centraux et dans certains cas (en ressources humaines et en finance notamment) leurs subordonnés, membres internes et externes des conseils (Conseil d'administration (CA), conseil scientifique (CS) et conseil des études et de la vie universitaire (CEVU)) et enfin aux directeurs de composante, responsables de département (le cas échéant) et directeurs de laboratoire ainsi qu'à leurs responsables administratifs.

À l'aide d'une liste constituée par nos soins pour les besoins de l'enquête, 12 633 personnes ont été contactées : 4 793 administratifs, 7 497 enseignants et/ou chercheurs et 343 autres membres des instances (étudiants ou externes). 710 administratifs ont répondu (taux de réponse de 14%) et 1 817 réponses proviennent d'enseignants chercheurs (taux de réponse de 24%).

Compte tenu des réponses incomplètes, 2 598 réponses sont utilisables dans le cadre de ce travail. Sur cette population globale, les appartenances statutaires se répartissent de la manière suivante : 1 817 (69,9%) sont enseignants et/ou chercheurs, 710 (27,3%) sont administratifs, 42 (1,6%) sont des étudiants élus et 29 (1,1%) des membres extérieurs.

Sur les 2 598 répondants, 12,4% (321) disent appartenir à l'équipe dirigeante et exercent notamment des responsabilités de président (10), vice-président (133), chargé de mission (62), agent comptable (10), secrétaire général / directeur général des services (23), ou encore directeur de composante (66).

Chacune de ces deux enquêtes visait, notamment, à étudier les dispositifs de contrôle et de management de la performance mis en œuvre dans les établissements étudiés. On considère en effet que l'une des manifestations les plus visibles du nouveau management public au sein des institutions d'enseignement supérieur est l'importance accrue accordée aux outils de mesure dans la gestion et le pilotage des établissements (Ter Bogt et Scapens, 2012). En France, si la production et l'utilisation de données de mesure et d'indicateurs ne sont pas une nouveauté dans les universités (Solle, 2001), les réformes récentes concernant la gestion de l'État et de ses opérateurs (la LOLF, la RGPP...), couplées aux mesures concernant plus spécifiquement les universités françaises (LRU, RCE, création d'agences...), tendent à les mettre au cœur de la gestion universitaire et visent à en systématiser l'emploi (Carassus *et al.* 2011 ; Boitier et Rivière, 2013a et b).

3 PRINCIPAUX RESULTATS : LES CINQ DIMENSIONS DES SYSTEMES DE CONTROLE DES UNIVERSITES

Le cadre d'analyse proposé par Malmi et Brown (2008) permet de décrire les systèmes de contrôle selon cinq dimensions : contrôle stratégique (planification), contrôle cybernétique, contrôle managérial (système d'incitations et de récompenses), contrôle administratif et contrôle par la culture. Nous examinerons et décrirons des manifestations de chacune d'entre elles observées dans le contexte universitaire au travers des deux enquêtes.

3.1 CONTROLE STRATEGIQUE : LES CONTRATS PLURIANNUELS

La contractualisation entre l'État et les établissements a évolué au fil des années. Les contrats, prévus mais non obligatoires dans la loi sur l'enseignement supérieur de janvier 1984, sont devenus des outils centraux à la fin des années 1980 (Musselin, 2001), et leur importance a été rappelée dans la loi LRU du 10 août 2007 : « Les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement ».

Le contrat quinquennal est à présent un contrat d'objectifs qui décline les objectifs poursuivis par l'établissement, les actions à mettre en œuvre, les moyens mobilisés et les indicateurs de résultats. Il est structuré en termes d'objectifs stratégiques (et opérationnels) et de cibles à atteindre, correspondant à des engagements sur lesquels porte l'évaluation en fin de période. Selon le commissariat général du Plan (Frémont et Renoult, 2004), la politique contractuelle a eu un impact important sur l'émergence d'une politique d'établissement, à travers l'élaboration du projet d'établissement et la mise en place de pratiques de pilotage, sur le renforcement du rôle de l'équipe de direction et sur la dynamique collective au sein de l'établissement. Les acteurs universitaires interrogés lors de l'enquête par questionnaires semblent plutôt d'accord avec ce constat (Chatelain-Ponroy *et al.* 2012a).

Ainsi, pour une très large majorité des répondants, les contrats quadriennaux / quinquennaux permettent aux universités de se projeter dans l'avenir (67%) et constituent un cadre de référence lorsqu'il s'agit de prendre des décisions (63%). Cette dernière finalité confirme les résultats de l'enquête menée en 1999 durant laquelle 66% des répondants affirmaient que le contrat servait toujours/souvent de point de référence pour prendre des décisions au sein de l'université. Dans une moindre mesure, les contrats quadriennaux / quinquennaux favoriseraient le dialogue entre l'université et ses composantes (43%) et permettraient une meilleure adéquation entre les projets des composantes et le projet l'université (43%).

Dans l'étude de cas longitudinale menée, le contrat est la formalisation sur un horizon de cinq ans (2010-2015) des objectifs définis dans le cadre du Projet d'établissement à horizon 2020. Ce dernier décline au niveau de l'université la stratégie nationale d'enseignement et de recherche, et ce en cinq axes :

- Garantir la qualité des formations et l'insertion professionnelle et sociale ;
- Soutenir l'excellence de la recherche scientifique ;
- Développer le partenariat industriel et promouvoir l'innovation ;
- Être un acteur de la cité et rayonner au plan national et international ;
- Proposer un campus et un cadre de vie de qualité à tous les usagers.

Ces axes sont déployés en 31 programmes, dont certains sont transversaux (portant sur les fonctions pilotage, patrimoine, ressources humaines...) et d'autres concernent plus spécifiquement les composantes d'enseignement et/ou de recherche. Les 31 programmes conduisent eux-mêmes à la définition de plans d'action en 200 projets spécifiques, avec identification de porteurs de projet. Il semble donc bien qu'il y ait au sein de l'université une nouvelle démarche de pilotage stratégique, en raison de l'intention affichée d'une mise en œuvre opérationnelle suivie, réellement pilotée par des responsables et avec des échéanciers.

La formalisation de projets d'établissement semble à certains égards à même de jouer un rôle fédérateur entre les différents composantes de l'université et s'inscrire dans une démarche générale d'accompagnement du changement. Le projet est le résultat du travail d'équipes mandatées pour sa rédaction au sein de chacune des composantes, travail accompagné par un cabinet de consultant. Des efforts de communication considérables sont réalisés pour faire partager les orientations stratégiques de l'université. Cependant, si la démarche suscite l'adhésion de certains, considérant qu'elle ne peut qu'être source d'améliorations, elle est également très contestée au sein de la communauté académique. La logique d'engagement sur des objectifs avec des dates butoirs et des indicateurs de performance est critiquée et la légitimité des porteurs de projets nommés parfois contestée.

Enfin, le suivi effectif de la mise en œuvre ne semble pas toujours être au rendez-vous. La culture du pilotage a vraisemblablement du mal à s'installer dans une communauté pour laquelle la priorité est d'abord donnée aux activités de recherche et d'enseignement pour les académiques – qui considèrent que le pilotage des projets les accapare trop. En outre, le calendrier électoral ne favorise pas la « redevabilité » des équipes présidentielles vis-à-vis des contrats signés. Lorsqu'une nouvelle équipe est élue, elle ne se sent en effet pas tenue par le contrat signé par l'équipe précédente, et elle n'évalue donc pas le respect des engagements de ce contrat, pas plus qu'elle ne poursuit le travail engagé. La boucle du contrôle cybernétique est donc relativement hachée au niveau du pilotage stratégique, même si les objectifs majeurs ne sont pas fondamentalement remis en cause. Voyons ce qu'il en est sur le plan du pilotage budgétaire et du contrôle de la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie d'établissement.

3.2 CONTROLE CYBERNETIQUE : BUDGETS ET SYSTEMES DE MESURES DE LA PERFORMANCE

L'une des dimensions majeures du NMP concerne le pilotage budgétaire, pour lequel l'État met en place au cours des années 2000 un nouveau cadre, celui de la LOLF. Le cadre LOLF vise à allouer des moyens aux ministères et aux administrations sur des missions clairement définies, auxquelles sont associés des objectifs, des indicateurs de performance et des cibles portant sur les niveaux de performance à atteindre. C'est le fameux « triangle du contrôle », représentation du contrôle cybernétique, supposé garantir efficacité et efficience des organisations, qui se met en place.

Au niveau de l'enseignement supérieur plus spécifiquement, un nouvel outil d'allocation des moyens en fonction du niveau d'activité et de la performance des établissements (Sympa) est défini. Ce système vise à construire un dispositif plus incitatif de gestion efficace et efficiente des ressources dans la mise en œuvre de la stratégie nationale d'enseignement et de recherche. L'atteinte des objectifs et l'évaluation des établissements (par l'AERES⁷) conditionnent ainsi en partie leurs futures dotations. Les deux facettes du contrôle cybernétique, *a priori* par la fixation des objectifs et *a posteriori* par l'évaluation, semblent donc bien formellement présentes. Cependant, ce système, supposé conduire à une réallocation des moyens entre université et à une certaine convergence de leur efficacité respective, n'a pas vraiment joué ce rôle. Les nombreuses corrections entreprises par le ministère en termes d'allocation budgétaire aux universités, pour accompagner leur changement en tenant compte des spécificités locales, ont conduit à ne pas faire véritablement jouer le critère de performance (IGAENR, 2012). Cependant, l'évaluation est désormais systématisée et perçue comme légitime dans les représentations des acteurs. Elle joue un rôle majeur dans le financement de la recherche sur appel à projets, mais reste encore à structurer comme dispositif de contrôle de la qualité des formations.

⁷ L'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur est créée en 2007 pour « contribuer à l'amélioration de la qualité du système de recherche et d'enseignement supérieur, en accord avec les recommandations européennes et les décisions des ministres européens dans le cadre du processus de Bologne » (www.aeres-evaluation.fr) par ses évaluations.

Dans l'étude de cas longitudinale, il est possible de constater une évolution progressive de la procédure budgétaire. Alors que le budget était établi jusqu'alors par la reconduction tacite des budgets des années précédentes, les lettres de cadrage adressées aux composantes à partir de 2007 visent à inscrire le budget dans une démarche prévisionnelle plus systématique. Ces lettres de cadrage supposent en effet une explicitation et une anticipation des besoins en fonction de critères d'activité clairement définis, et invitent les composantes à se rapprocher des services financiers pour fiabiliser leurs prévisions. Cependant, la formalisation détaillée des objectifs des composantes n'est en définitive pas vraiment au rendez-vous et les dotations budgétaires bougent peu. Le dialogue au sein du conseil d'administration porte davantage sur la manière de faire des économies de manière générale (via les taux d'encadrement, les coefficients CM/TP/TD, les heures de cours des maquettes...) ou de trouver de nouvelles ressources que sur des choix budgétaires faisant le lien entre les priorités stratégiques et la mise en œuvre opérationnelle. Un dialogue émerge cependant sur la manière de dégager des marges de manœuvre pour l'université, plus que sur des arbitrages mettant éventuellement en concurrence les composantes. Ainsi, seuls 42% des répondants de l'enquête par questionnaire déclarent qu'en cas de vacances d'un poste d'enseignant-chercheur la question de son redéploiement entre les composantes est systématiquement posée. De plus, la logique de choix budgétaires est encore culturellement difficile à faire partager et certaines composantes n'hésitent pas à voter des budgets en déséquilibre.

Un nouvel outil était par ailleurs supposé favoriser le dialogue de gestion autour des dotations budgétaires et des moyens. Les Contrats d'Objectifs et de Moyens (COM), promus peu avant le lancement de l'enquête par questionnaires, avaient pour objectif de « moderniser le dialogue de gestion avec les composantes et [de] mobiliser la communauté universitaire » (CPU- Groupe de travail « Contrats d'objectifs et de moyens »). Ils étaient destinés à reproduire en interne le dialogue objectifs / moyens, constituant une déclinaison des principes du contrat quadriennal / quinquennal dans les établissements.

Au moment de l'enquête par questionnaires, les COM ne sont encore ni très connus, ni très diffusés. Seuls 39% des répondants ont la certitude que de tels outils existent dans leur établissement et 23% en connaissent le contenu (Chatelain-Ponroy *et al.*, 2012a). De nombreuses attentes étaient attachées aux COM qui furent présentées par la CPU lors du lancement de l'outil. L'enquête par questionnaires a permis de tester l'opinion des répondants sur certaines d'entre elles. Globalement les avis sont plutôt favorables et confortent les objectifs de l'outil : les COM favoriseraient le dialogue entre l'université et les composantes (pour 61% des répondants), permettraient une meilleure adéquation entre les projets des composantes et le projet de l'université (pour 55% des répondants) et offriraient plus de transparence dans l'allocation des moyens entre l'université et les composantes (pour 55% des répondants). Comme pour les contrats quadriennaux / quinquennaux, nous ne relevons pas de différences significatives (au plan statistique) entre les répondants relevant d'un établissement passé aux RCE et les autres. Là encore cette absence de différence pourra surprendre puisque « l'autonomie plus grande qui leur est conférée par la loi du 10 août 2007 [conduit] les universités [à] s'appuyer sur des dispositifs internes de contrôle et de pilotage » (IGF-IGAENR, 2007). Les résultats observés pourraient ainsi signifier que le passage aux RCE n'entraîne pas une meilleure connaissance des COM au sein des établissements. On ne peut dire en revanche si cela est lié au caractère récent de l'outil, au fait que les RCE n'ajoutent pas de nouveaux dispositifs à ceux nécessaires en raison de la LRU, ou encore parce que les COM ne constituent pas l'outil privilégié de la négociation interne.

Dans l'étude de cas approfondie, les COM ont été radicalement rejetés par certaines composantes, percevant une prise de contrôle par l'université et un risque de perte de ressources. Ces composantes résistantes se sont en particulier appuyées pour résister sur leur rattachement institutionnel non exclusif à l'université (en particulier à des instituts de recherche). C'est pourquoi une nouvelle formule de « constats partagés » a été mise en œuvre, dont l'enjeu était pour les équipes en charge du pilotage en central de faire reconnaître à chaque composante tous les moyens (matériel, financier et humain) mis au service de la composante par l'université. Ce « constat partagé » était considéré comme une première étape dans le dialogue de gestion entre l'université et les composantes, devant mener progressivement à déployer la logique des COM (Boitier et Rivière, 2013b).

Plus globalement, la qualité et l'exhaustivité des données disponibles au sein des établissements constituent un préalable à la mise en place de systèmes de pilotage permettant d'éclairer les décisions internes, comme le rappelait la mission IGF-IGAENR dans son cahier des charges (IGF-

IGAENR, 2007). Les réponses collectées lors de l'enquête par questionnaires suggèrent que les données / indicateurs / mesures sont principalement utilisés pour rendre des comptes aux tutelles, mais aussi comme supports aux négociations avec les partenaires des établissements, davantage qu'à des fins de communication et d'apprentissage (Chatelain-Ponroy *et al.* 2013). Par exemple, les répondants à l'enquête par questionnaire considèrent que les données relatives au budget et au calcul des coûts sont avant tout des outils servant à rendre des comptes et à dialoguer avec les différents partenaires, davantage que des outils de pilotage interne permettant, par exemple, de fixer des objectifs aux unités (service, composante, laboratoire, etc.).

3.3 CONTROLE MANAGERIAL : RECOMPENSES ET REMUNERATIONS

Malmi et Brown considèrent les systèmes d'incitation comme non totalement liés au contrôle cybernétique (Malmi et Brown, 2008), dans la mesure où il peut y avoir des systèmes d'incitation collectifs ou relativement dé-corrélés des systèmes de contrôle cybernétiques. Cependant, dans une acception managériale, le système de contrôle de gestion est tourné vers la convergence des buts. Pour assurer efficacement son rôle, il doit donc se trouver en cohérence avec les outils de motivation et d'implication des ressources humaines. Les universités présentent à cet égard des spécificités organisationnelles intéressantes. Les systèmes d'incitation peuvent revêtir différentes formes, qui s'expriment au niveau global de l'établissement, ou plus localement au niveau d'une équipe (un département ou un laboratoire) mais aussi, enfin, au niveau individuel.

Dans l'enquête par questionnaires a ainsi été mesurée la question de l'allocation des moyens. Sur la redistribution des ressources, les répondants n'expriment pas d'aversion aux redistributions mais ils ne sont pas pour autant favorables à une allocation compétitive des moyens. Ainsi, 57% des répondants estiment que la prise en compte de la performance crée des inégalités trop fortes entre les établissements. Dans l'étude de cas, les entretiens révèlent une relative acceptation du financement sur appel à projet de la recherche, du moment que cela ne remet pas en cause le niveau des financements récurrents. Cependant, le fait de ne pas réussir à obtenir de financements de la part de l'ANR et le temps nécessaire pour établir les réponses aux appels d'offre, apparaissent comme de grandes sources de démotivation pour les chercheurs.

Il est également possible de mesurer la manière dont le système de récompenses joue « en creux », par exemple en cherchant à savoir ce qu'il se passe si un enseignant ne fait pas son service (« rien » pour 32% des répondants, « rappel à l'ordre » pour 39% des répondants) ou si un cours est mal évalué (« rien » pour 36% des répondants, et 29% des répondants affirment ne pas connaître la réponse à cette question). Globalement, il apparaît clairement qu'il y a peu de système d'incitation formelle à la performance individuelle. Ainsi, dans notre étude de cas, certaines fiches projets signalent la difficulté à rendre certains objectifs vraiment prioritaires, en raison du faible impact qu'aurait un tel investissement de la part de l'enseignant-chercheur sur son évaluation et sa carrière. Cela est mis en avant notamment pour la valorisation de la recherche et la contribution à l'innovation (par dépôts de brevets et partenariats avec les entreprises), considérées pourtant comme un nouvel axe stratégique important des universités : cette dimension est (encore ?) peu ou pas prise en compte dans les grilles d'évaluation des chercheurs.

L'enquête par questionnaire a également porté sur la tolérance des répondants aux inégalités et à l'individualisme. De manière générale, les répondants se prononcent contre un niveau d'inégalité élevé. Pour autant, ils ne sont pas favorables à un traitement uniforme. Ainsi 54% des répondants se disent opposés au fait que tous les enseignants-chercheurs soient traités de la même manière plutôt que d'introduire une modulation individualisée des services. Dans notre étude de cas, un conflit apparaît clairement entre les enseignants fortement investis en enseignement (notamment en IUT) et dont la rétribution financière est très significative et ceux qui s'investissent davantage en recherche, mais dont les primes ne sont pas considérées comme à la hauteur de leur investissement.

Les universités ne semblent pas avoir mis véritablement en place les systèmes de modulation de service qui constituerait une voie d'incitation en faveur des objectifs stratégiques de recherche ou d'enseignement. En définitive, lors des nombreux entretiens que nous avons pu avoir, il apparaît clairement que le système d'incitations et de récompenses repose d'une part sur la progression de carrière et, d'autre part, sur un contrôle social par les pairs. Or, cette dimension du contrôle est en grande partie externe à l'université, ou du moins dépasse ses frontières car elle est souvent rattachée à une communauté académique disciplinaire (« *Nous, en maths, c'est très spécifique* »).

L'implication et la motivation des universitaires reposent largement sur un attachement à des valeurs, qui constitue un mode de contrôle culturel, dont le rôle est peut-être plus important que celui que pourrait jouer un système de récompenses et rémunérations de la performance à la façon du secteur privé. Les valeurs jouent un rôle également significatif vis-à-vis du contrôle administratif, y compris lorsque celui-ci se « managérialise ».

3.4 CONTROLE ADMINISTRATIF : GOUVERNANCE ET STRUCTURE

Comme le soulignent Brunsson et Sahlin-Anderson (2000), les réformes du NMP visent notamment à construire des organisations, avec plus d'autonomie, notamment au niveau budgétaire, et une responsabilisation des équipes de direction locales. Ces organisations doivent définir leurs frontières (le personnel et les équipes sont ainsi dans l'organisation et non plus rattachées au ministère), et leurs relations avec leur environnement. En termes de gouvernance, la LRU était ainsi supposée donner plus d'autonomie aux universités et plus de pouvoir à l'équipe présidentielle. Le conseil d'administration resserré devait être en mesure de prendre des décisions de manière plus pertinente (dans le cadre de l'autonomie) et réactive. En réalité, les équipes présidentielles se sont trouvées en charge de plus de responsabilités et soumises à davantage de contrôle (Boitier et Rivière, 2013a), avec la mise en œuvre de changements organisationnels majeurs en interne, l'obligation de rendre des comptes à de multiples parties prenantes (agence d'évaluation, rectorat, inspection générale, ministère...) et de s'inscrire dans les projets de réforme de la gouvernance des sites, notamment dans le cadre des Initiatives d'Excellence.

Au sein des établissements, notre étude de cas nous permet de souligner la manière dont les universités se sont attelées à la tâche de structuration de la fonction pilotage et contrôle de gestion : création de structures administratives dédiées et recrutements associés, développement de nouveaux outils, formation des académiques élus ou en responsabilité « administrative ».

Si les « missions » du contrôle de gestion sont prévues de longue date dans les textes régissant les établissements, le développement d'une fonction dédiée y est davantage encouragé depuis les dernières réformes. On retrouve ainsi cette notion dans l'article 17 de la loi LRU: « Les établissements [...] mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement ». L'enquête par questionnaires montre que dans 86 % des établissements, au moins un répondant affirme qu'il existe une fonction « contrôle de gestion » au sein de son université. On note cependant que le contrôleur de gestion est essentiellement associé aux réunions de la commission des moyens et demeure peu présent dans les différents conseils (CA, CS, CEVU).

L'homogénéisation des circuits administratifs a donné lieu à de gros chantiers, communs à toutes les universités du fait de l'implantation d'outils centralisateurs (logiciels intégrés comme Sifac pour la gestion financière analytique et comptable, ou Siham pour la gestion des ressources humaines, développés avec le concours de l'AMUE⁸). La mise à niveau des systèmes d'information était relativement indépendante des changements institutionnels liés à la LRU, mais pareils chantiers sont apparus comme un travers de la bureaucratisation des universités. La mise à niveau des outils de pilotage avait pour vocation de donner un peu de fiabilité et visibilité comptable aux universités, et de garantir également des données fiables et comparables pour l'Etat en central. Ces projets ont également été accompagnés par la clarification des procédures, concernant les achats par exemple ou encore la limitation des décisions budgétaires modificatives. Tout cela a été perçu comme une rigidification de l'organisation par les académiques et une prise de pouvoir bureaucratique des administratifs et de la logique gestionnaire. Ainsi, dans l'enquête par questionnaire plus de deux répondants sur trois (68%) estiment que le fonctionnement de leur établissement est davantage bureaucratisé qu'auparavant. Par ailleurs, de nouvelles structures de gouvernance ont parfois été créées, comme celles observées dans l'étude de cas, visant à prendre des décisions de manière plus réactive et pertinente que ne le permettent les instances élues : direction stratégique de la recherche et direction stratégique de l'enseignement, dont la responsabilité est assurée par des académiques nommés. Cette nouvelle logique de pilotage échappe à la tradition de collégialité dans la prise de décision et constitue, pour certains, le tournant de la « managérialisation » (Parker, 2011) de

⁸ L'Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche contribue à l'élaboration de leur système d'information et à la modernisation du pilotage et de la gestion.

l'université. Dans le même sens, les décisions prises par l'équipe présidentielle, dans le cadre de l'appel à projet Idex, ont été considérées comme insuffisamment concertées. Cette *managérialisation* a été le ferment d'une résistance au changement mis en œuvre par l'équipe présidentielle sur la période 2008-2012, conduisant à un changement d'équipe en 2012.

Toutefois l'enquête par questionnaires, menée au sein de toutes les universités françaises, dresse un tableau un peu différent sur cette question et montre que globalement les répondants considèrent que l'exercice de la gouvernance n'a pas changé de manière radicale avec la LRU. Les instances resteraient contrôlées par les équipes de direction, les directeurs de composante peu associés à la politique des établissements, et la capacité décisionnelle des établissements resterait modérée (Chatelain-Ponroy *et al.* 2012a). Des évolutions seraient cependant sensibles sur quatre dimensions :

- Tout d'abord les répondants de l'enquête estiment qu'il n'y a pas eu de processus de décentralisation de la prise de décision au cours des dernières années et notamment que les décisions relatives à l'allocation des moyens financiers et humains sont celles qui sont le plus centralisées ;
- Deuxièmement, les répondants estiment que les équipes de direction sont plutôt cohésives et que c'est le président qui y joue le rôle le plus important ;
- Troisièmement, les répondants sont partagés sur le pouvoir exercé par les instances : alors que les membres des instances estiment que les équipes dirigeantes tiennent les instances, et notamment le CA, ces dernières ont tout même le sentiment d'être contrôlées ou limitées par les instances, ce qui recoupe assez largement ce qui avait été observé fin des années 1990, malgré la LRU ;
- Enfin, si le niveau central semble relativement intégré, les relations entre les composantes semblent toujours marquées par une faible coopération, voire de la concurrence.

En résumé, sur cette dimension administrative du contrôle, nous pouvons retenir que les différents acteurs universitaires expriment une perception de bureaucratisation et de centralisation qu'ils déplorent d'autant plus qu'ils la jugent accompagnée d'une *managérialisation* de leur établissement et de ses modes de fonctionnement. Ces évolutions peuvent entrer en conflit avec les valeurs universitaires traditionnelles.

3.5 CONTROLE CULTUREL : LES VALEURS

Le NMP mis en œuvre dans les universités est porteur de pratiques et valeurs managériales issues du secteur privé. Il met en avant l'excellence dans un environnement globalisé compétitif (sans considérer cette excellence comme un référentiel à construire), l'objectif d'efficacité et d'efficience (comment faire plus avec moins dans un contexte financièrement contraint), le management par objectifs, et l'obligation pour les acteurs du secteur public de rendre des comptes (la « redevabilité »). Les valeurs universitaires reposent quant à elles sur une mission de contribution à la connaissance et à la formation, mission à accomplir en relative indépendance vis-à-vis d'institutions comme l'État ou le marché. La nature de l'activité universitaire, fondée sur une expertise et un savoir qui s'exercent de manière discrétionnaire, rend son contrôle par la règle ou la procédure très difficile. C'est pourquoi, les bureaucraties professionnelles que sont les universités reposent essentiellement sur un contrôle par des valeurs partagées et un contrôle social par les pairs.

L'introduction d'outils de contrôle dans les établissements vise donc à modifier les pratiques et les comportements des individus et sont susceptibles d'affecter leurs valeurs. Or, la littérature sur le sujet conclut à des résultats contradictoires. Ainsi, Henkel (2000) ou Barrier (2010) montrent-ils une forte résistance des valeurs académiques chez les universitaires malgré l'imposition de nouvelles pratiques, tandis que des auteurs comme Slaughter et Rhoades (2004) dénoncent l'émergence d'un « capitalisme académique » qui conduirait les universitaires à renoncer aux valeurs de la science pour endosser celles du marché.

L'enquête par questionnaires a permis de questionner les liens entre attachement aux valeurs du secteur public et perception de la mesure de la performance d'une part et d'examiner la variation en intensité de ce lien quand l'attitude face à la croissance des inégalités elle-même varie d'autre part (Chatelain-Ponroy *et al.* 2012b). Plusieurs lignes de fracture au sein de la communauté universitaire ont ainsi été observées. Une première concerne les répondants « à la tête des universités » (services centraux et équipes dirigeantes) – pour lesquels l'adhésion aux valeurs publiques est faible et l'usage

de la performance et la différenciation accrue doivent être mises en œuvre – qui s’opposent au reste des répondants.

De même une opposition est observée dans le groupe des enseignants et/ou chercheurs entre les professeurs et directeurs de recherche d’une part, et les maîtres de conférences et chargés de recherche d’autre part, notamment s’ils sont membres d’établissements à dominante littéraire et ont une ancienneté supérieure à 10 ans. Ce sont ces derniers qui se sentent le plus menacés par les évolutions récentes et sont aussi les plus opposés aux valeurs et attitudes dont elles sont porteuses.

Par ailleurs, les résultats de l’enquête par questionnaire laissent entrevoir un paradoxe : le sentiment d’être évalué et de devoir rendre des comptes est compatible avec le sentiment de disposer de marges de manœuvre importantes. En revanche, l’absence ressentie de formalisation des règles, la faible nécessité ressentie de rendre des comptes et la faible évaluation en fonction des objectifs se traduisent par des marges de manœuvre ressenties moins importantes. Cela est caractéristique de la situation des maître de conférences dont on peut penser qu’ils ressentent que des contrôles informels forts s’exercent sur leur activités. Cela limite les marges de manœuvre qu’ils perçoivent dans l’exercice de leur activité, et ce même s’ils ressentent peu d’obligation de rendre des comptes. On perçoit là un phénomène de socialisation ou de contrôle par le clan, situation classique dans les organisations professionnelles (Ouchi, 1979).

Enfin, l’enquête révèle que les valeurs entrepreneuriales n’emportent pas l’adhésion des membres des universités françaises, même si les opinions restent modérées. Ainsi les répondants ne sont-ils pas insensibles à une plus grande ouverture à la demande ni massivement opposés à l’augmentation du financement des universités par les entreprises.

4 DISCUSSION ET CONCLUSION

Dans cette dernière section, nous discuterons la question de l’alignement des différents systèmes de contrôle entre eux et de leur cohérence avant de conclure.

Comme nous l’avons vu, la dimension la plus prégnante du contrôle, liée à la mise en œuvre du NMP dans les universités, est d’ordre cybernétique. La conjonction du budget en mode LOLF, défini à travers des missions et des indicateurs de performance pour lesquels des cibles sont prédéfinies, et du passage aux RCE avec une part de moyens allouée sur des critères de performance avec le modèle Sympa tend à construire les universités en organisations (Brunnson et Sahlin-Andersson, 2000) plus efficaces et plus efficientes, insérées dans l’économie de la connaissance. Si les évolutions des systèmes d’information, des processus budgétaires et de contractualisation ont été nombreuses et significatives, les universités françaises ne sont cependant pas pilotées comme des « filiales » autonomes d’un « Etat-stratège » (Bezes, 2011) qui serait la « maison-mère ». En effet, si une partie des systèmes de contrôle déployés repose sur une forme de mimétisme avec les systèmes des grandes entreprises divisionnalisées, les universités restent à de nombreux égards des bureaucraties professionnelles (Mintzberg, 1979).

D’une part, le déploiement d’indicateurs de performance assortis de cibles quantitatives et d’évaluations elles aussi très quantitatives a provoqué des résistances ou des comportements d’adaptation. Les mesures de performance comportent, nous le savons, de multiples effets non désirés (Hood, 2005) comme les « incitations perverses » (concentrer ses efforts sur la production des *outputs* qui doivent être mesurés et qui « rapportent des points », au détriment des produits administratifs complexes), le « syndrome du mirage » (les acteurs ne s’intéressent qu’à la production de statistiques sur leurs propres *outputs*, indicateurs et le système politico-administratif devient autoréférentiel) (Knoepfel et Varone, 1999). Ces effets se rencontrent au sein des universités françaises forcées de s’adapter aux nombreuses réformes dont elles ont fait l’objet lors de la dernière décennie.

D’autre part, les spécificités organisationnelles et culturelles des universités montrent les limites du déploiement du modèle proposé et expliquent les difficultés rencontrées par les universités à structurer leurs dispositifs de pilotage (gouvernance, structures organisationnelles, processus de gestion et contrôle de gestion) de manière cohérente. Une première dimension qui rend l’alignement difficile est la forte décentralisation entre la direction, le « centre » des universités (Chatelain-Ponroy et al. 2013), et leurs composantes. Cette décentralisation rend complexe la mise en place de logiques

contractuelles par les COM ou une modification importante de l'allocation des moyens suivant une déclinaison stratégique. Les jeux de pouvoir et la logique politique qui les sous-tend restent ainsi très prégnants. Comme le souligne Bollecker (2013), une structure conglomerale accompagnée d'un affaiblissement du pouvoir de la présidence peut conduire à l'émergence de dispositifs de contrôle au sein des seules composantes, pour conserver leurs propres intérêts. Lorsque l'équipe présidentielle est volontaire dans l'animation d'une démarche stratégique globale comme dans notre étude de cas, la démarche managériale et les efforts de communication fait par cette équipe sur la période 2008-2012 sont contreproductifs vis-à-vis de la culture académique. Les enseignants-chercheurs ne se reconnaissent pas dans la communication « de consultant », qui ne favorise pas l'adhésion sur le fond. En outre, il y a un alignement de cette présidence avec l'environnement "compétitif" et le jeu de *l'excellence*, auxquels résistent encore nombre d'universitaires. Une autre difficulté de l'alignement entre les différentes facettes du contrôle relève donc du conflit entre contrôle stratégique et contrôle culturel.

Enfin, une autre complexité dans l'alignement des systèmes de contrôle est liée aux systèmes d'incitation. Pour les enseignants-chercheurs, cette dimension du contrôle est (encore ?) largement externe à l'université, car elle est souvent fortement encadrée dans une communauté académique disciplinaire. Implication et motivation des universitaires restent très liées à un attachement aux valeurs académiques, même si émergent des chercheurs « entrepreneurs » ou une forme de « capitalisme académique » (Slaughter et Rhoades, 2004). Contrôle managérial et contrôle culturel ne sont donc pas nécessairement congruents, et la mise en place de systèmes d'incitations plus managériaux par la modulation des services n'est pas entrée dans les mœurs.

En conclusion, le contrôle de gestion des universités s'inscrit dans un *package* de contrôle (Malmi et Brown, 2008) dont les différentes dimensions sont loin d'évoluer de manière homogène et systématiquement cohérente. Les réformes successives liées au NMP ont fortement accentué la dimension efficacité et efficience des systèmes de contrôle et la redevabilité des universités, sans nécessairement les accompagner dans les changements organisationnels et culturels associés. Dans un contexte dans lequel les ressources financières sont amenées à se tendre, le non-alignement des différentes facettes des systèmes de contrôle risque de contribuer à la mise sous tension des universités. A cet égard, plusieurs questions restent ouvertes : la mise sous tension sera-t-elle l'occasion d'un meilleur alignement entre objectifs académiques, choix stratégiques et contraintes financières ? Dans un environnement financièrement contraint, l'orientation managériale du pilotage des universités peut-elle s'appuyer sur la culture académique pour favoriser la cohésion ou une saine émulation interne, ou aboutira-t-elle à une mise en concurrence contreproductive des composantes dans la défense de leurs moyens ? Sur quel type de contrôle organisationnel reposeront les « regroupements d'université » en cours de constitution ?

Bibliographie

- Barrier, J. (2010), La science en projets. Régimes de financement et reconfigurations du travail des chercheurs académiques. Le cas des sciences et technologies de l'information et de la communication en France (1982-2006), Thèse de Sociologie, Sciences Po, Paris.
- Bérard E. (2013), Les pôles d'activités à l'hôpital vus comme un système cybernétique : une analyse en termes de contrôle de gestion, *Journal de gestion et d'économie médicales*, 2013/4 Vol. 31, p. 187-205.
- Bezes, P. (2007), Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management, *Critique Internationale*, 35, 9-29.
- Bezes, P., Demazière, D. (2011), Introduction de « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? » *Sociologie du Travail*, 53(3), 293–305.
- Biondi Y., Chatelain-Ponroy S., Sponem S. (2008), 25 ans de quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats, *Politiques et Management Public*, vol.26, n°3, 113-125.
- Boitier M., Rivière A. (2013a), Are French universities under control? *Public Money and management*, 33/2 March, 105-110.
- Boitier M., Rivière A. (2013b), Freedom and Responsibility for French Universities: from global steering to local management, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 26 (4), 616-649.
- Bollecker M. (2013), Pourquoi le contrôle de gestion à l'université est-il un échec ?, *Politiques et Management Public*, 30/2, avril-juin, 221-239.
- Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. (1996), Public Management: The New Zealand Model - Ministry of Social Development, *Social Policy Journal Of New Zealand Te Puna Whakaaro*, Issue 06, July.
- Broadbent, J. and Laughlin, R. (2009), "Performance management systems: a conceptual model", *Management Accounting Research*, vol. 20, pp. 283-295.
- Broadbent, J., Gallop, C. and Laughlin, R. (2011), "Analysing societal regulatory control systems with specific reference to higher education in England", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 23 No. 4, pp. 506-531.
- Brunsson N., Sahlin-Andersson K. (2000), Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, *Organization Studies* 21: 721
- Carassus, D., Baradat, C., & Dupuy, E. (2011), La caractérisation du pilotage universitaire: des pratiques adaptées à leur nouveau contexte?, *Colloque scientifique de l'association AIRMAP*.
- Chatelain-Ponroy S., Mignot-Gérard S., Musselin C., Sponem S. (2012a), *La gouvernance des universités françaises. Pouvoir, évaluation et identité*, juillet, rapport de recherche disponible : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00729058> .
- Chatelain-Ponroy S., Musselin C., Mignot-Gérard S., Sponem S. (2012b), « Oui » à la performance et « oui » aux valeurs du public : les paradoxes de la communauté universitaire française ? Colloque international AIRMAP - Valeurs publiques, Paris : France <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00842166>
- Chatelain-Ponroy S., Mignot-Gérard S., Musselin C., Sponem S. (2013), De l'opposition « politiques / administratifs » au clivage « centre / périphérie » : les divergences de perception des outils de mesure dans les universités, *Politiques et Management Public*, vol.30, n°4, 495-518.
- Chenhall, R. (2003), "Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future". *Accounting, Organizations and Society*, vol. 28, pp. 127-168.
- Dambrin, C., Lambert, C. and Sponem, S. (2007), "Control and change – analysing the process of institutionalisation", *Management Accounting Review*, Vol. 18, pp. 172-208.

- De Boer, H. F., Enders, J., Leisyte, L. (2007), Public sector reform in Dutch higher education: the organizational transformation of the university. *Public Administration*, 85(1), 27–46.
- Demeestere R., Orange G. (2008), Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ?, *Politiques et Management Public*, 26 (3), 127-147.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983), The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Journal of Sociology*, 48(April): 147–160.
- Eyraud C., El Miri M., Perez P. (2011), Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur, *Revue Française de Socio-Économie*, 7, 147-168.
- Ezzamel M., Robson K., Stapleton P. (2012). The logics of budgeting: Theorization and practice variation in the educational field. *Accounting, Organizations and Society*, 37(5): 281-303.
- Ferreira A., Otle D. (2009), The Design and Use of Performance Management Systems: An Extended Framework for Analysis, *Management Accounting Research*, 20, 263–282.
- Frémont, A., Renoult, D. (2004), Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002). Paris: La Documentation française.
- Gillet M., Gillet P. (2013), Les outils du système d'information, facteur clé de succès ou d'échec dans l'évolution des organisations : le cas des universités, *Gestion et Management Public*, vol.2/1, 55-77.
- Henkel, M. (2000), *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*, London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Hood, C. (1991), A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood C. (2005), Comment l'administration britannique cultive la performance, *Sociétal*, First Quarter, 47, 101-104.
- Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (2012), *Cadragé macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007*, Rapport de l'IGAENR.
- Inspection Générale des Finances-Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (2007), Cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences des universités prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, octobre.
- Knoepfel P., Varone F. (1999), Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs, *Politiques et management public*, vol. 17 n° 2, 123-145.
- Lacasse F., Verrier P.-E. (2005), *30 ans de réforme de l'Etat, expériences françaises et étrangères : stratégie et bilans*, Dunod, Management public.
- Lapsley, I. (2009), New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?, *Abacus*, 45, 1-21.
- Malmi, T., Brown, D. A. (2008), Management control systems as package-opportunities, challenges and research directions, *Management Accounting Research*, Vol.19, 287-300.
- Merrien, F.X., (1999), La nouvelle gestion publique : un concept mythique, *Lien social et politiques* 41, 95–103.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Mignot-Gérard S. (2012), Le gouvernement d'une université face aux Initiatives d'Excellence : réactivité et micro-résistance, *Politiques et Management Public* 29/3, juillet-septembre, 519-539.
- Mintzberg H. (1979), *Structure et dynamique des organisations*, Editions d'organisation, Paris.
- Moll J., Hoque Z. (2011), Budgeting for legitimacy: The case of an Australian university. *Accounting Organizations and Society* 36(2): 86-101.
- Musselin C. (2001), *La longue marche des universités françaises*, Paris, Presses Universitaires de France.

- Musselin, C. (2006), Are universities specific organisations? Dans G. Krücken, A. Kosmützky, & M. Torca (Éd.), *Towards a multiversity? universities between global trends and national traditions* (p. 63–86).
- Parker, L. (2011), University corporatization: Driving redefinition. *Critical Perspectives on Accounting* 22: 434-450.
- Pollit C. (2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press, Berkshire.
- Osborne, D., Gaebler T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume.
- Schubert T. (2009), Empirical observations on New Public Management to increase efficiency in public research—Boon or bane?, *Research Policy*, 38 1225–1234.
- Slaughter, S., Rhoades G. (2004), *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State and Higher Education*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Solle, G. (2001), Rénovation des outils de gestion et faits sociaux: le cas des organisations universitaires. *Comptabilité Contrôle Audit*, 7(1), 147–159.
- Ter Bogt, H. J., Scapens, R. W. (2012), Performance Management in Universities: Effects of the Transition to More Quantitative Measurement Systems. *European Accounting Review*, 1–47.
- Whitley, R. (2008), Universities as strategic actors: limitations and variations. Engwall Dans L. & Weaire D. (Éd.), *The University in the Market* (p. 23–37). London: Portland Press.